



Madame Chantal JOUANNO
Présidente de la COMMISSION
NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC
244 Bd Saint-Germain
75007 Paris

Paris, le 25 octobre 2022

Les signataires de la présente – représentants plus de 60 député-es – ont l'honneur de saisir la Commission Nationale du Débat Public (CNDP) en application de l'article L121-10 du code de l'environnement.

En effet, l'article L. 121-10 du code de l'environnement dispose que :

“Lorsque le Gouvernement souhaite organiser un débat public national sur l'élaboration d'un projet de réforme relatif à une politique publique ayant un effet important sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, il peut saisir la Commission nationale du débat public en vue de l'organisation du débat public.

Celle-ci peut également être saisie par soixante députés ou soixante sénateurs, ou cinq cent mille ressortissants majeurs de l'Union européenne résidant en France, en vue de l'organisation d'un tel débat”

Par cette lettre, nous saisissons la CNDP pour l'organisation d'un débat public relatif à la place du nucléaire dans le système énergétique de demain.

2023 est une année décisive en termes de décisions concernant l'énergie. Des décisions auxquelles le public doit être associé, véritablement et le plus en amont possible.

Se saisir collectivement de l'élaboration de la Loi de Programmation sur l'Énergie et le Climat

Le code de l'énergie prévoit en effet que la loi de programmation sur l'énergie et le climat (LPEC) déterminera avant le 1er juillet 2023 les priorités d'action de la politique énergétique nationale. “Cette loi devra fixer les grands objectifs de la future Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et de la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Elle fixera notamment pour deux périodes successives de 5 ans les objectifs de réduction de la consommation énergétique finale,

les objectifs de développement des énergies renouvelables et les objectifs de diversification du mix de production électrique.”¹

De fait, la préparation de la LPEC intervient dans un contexte extrêmement lourd : guerre en Ukraine, renchérissement inquiétant des prix de l'énergie, incapacité du parc nucléaire à satisfaire les besoins de la population², retard important pris dans le développement des énergies renouvelables³ et faiblesse de l'investissement public dans la sobriété et efficacité énergétiques en particulier la rénovation thermique⁴.

Or nous constatons le manque ou l'insuffisance des espaces dédiés à un débat public sur ces questions énergétiques pourtant cruciales pour notre avenir.

En effet, la loi du 8 novembre 2019 dite “loi énergie-climat” a exclu du champ du débat public la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)⁵. Désormais seule une concertation préalable est prévue, dont les modalités n'ont pas encore été définies par voie réglementaire. Si nous regrettons le choix d'une simple concertation, nous ne pouvons saisir la CNDP sur la catégorie particulière des plans et programmes à laquelle répond la PPE⁶.

De même suite à une saisine conjointe par EDF et RTE le 14 février 2022 sur le programme de nouveaux réacteurs nucléaires et le projet de construction de la première paire de réacteurs “EPR2” sur le site de Penly en Normandie, la CNDP a confirmé la tenue d'un débat public d'une durée de quatre mois du 27 octobre 2022 au 27 février 2023⁷.

Ce débat sur les seuls réacteurs “EPR2” est autant parfaitement nécessaire que rigoureusement insuffisant. Même si nous constatons que la CNDP a, à juste titre, élargi le périmètre du débat tant à la dimension locale du projet de construction normand qu'à une dimension nationale au regard du programme industriel dans son ampleur; il est insuffisant pour débattre de la décision annoncée par le Président de la République. Lors d'un discours à Belfort le 10 février 2022, Emmanuel Macron a en effet déclaré : “Je souhaite que six EPR2 soient construits et que nous lancions les études sur la construction de 8 EPR2 additionnels. Nous avancerons ainsi par pallier”. Pour les auteurs et autrices de la saisine, ce discours qui relève du droit souple, est annonceur d'une décision, et oriente les déclarations et actes du gouvernement depuis lors et pour l'avenir. Ce “début de décision” doit être mis en débat.

Dans le même temps, une première version du projet de loi d'accélération de la construction de nouveaux réacteurs nucléaires a déjà été présentée en conseil des ministres le 27 septembre dernier. Soumis pour consultation aux associations, elles ont dénoncé un passage en force et même “une précipitation en réduisant à néant le dialogue environnemental” selon le Réseau Action Climat⁸. Là encore, ce projet de loi nécessite d'être mis en débat.

¹ Source : <https://www.debatpublic.fr/concertation-nationale-sur-lenergie-publication-du-rapport-de-la-mission-de-conseil-de-la-cndp-3070>

² A l'été 2022, la moitié des réacteurs français étaient à l'arrêt et la France est passée d'exportateur net, plus tôt dans l'année, à importateur net.

³ La France est le seul pays de l'Union européenne à avoir manqué ses objectifs en matière de développement des énergies renouvelables (2020).

⁴ D'après la Cour des comptes, sur les 700 000 “MaPrimRénov” de 2021, le nombre de logements sortis du statut de passoire énergétique, estimé initialement à 80 000 pour l'année 2021 en PLF 2021 a été ramené à 2 500.

⁵ Article 2 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat portant création de l'article L100-1-A du code de l'énergie.

⁶ Article R122-17 du code de l'environnement.

⁷ Décision n°2022/32/ PROG_EPR2_PENLY/1; Décision n° 2022/96/PROG_EPR2_PENLY/5)

⁸ Communiqué de presse du Réseau Action Climat : [Le Gouvernement écrase au bulldozer le dialogue environnemental pour imposer son nucléaire - Réseau Action Climat \(reseauactionclimat.org\)](https://reseauactionclimat.org/)

La CNDP le souligne elle-même dans un avis du 1er décembre 2021 (avis n°2021/159/débat public sur le nucléaire/1) : “les annonces de relance de construction de réacteurs nucléaires ont été formulées avant toute procédure de participation du public prévue par les conventions internationales, en particulier la convention d’Aarhus sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement⁹, ainsi que l’article 7 de la Charte de l’environnement, de portée constitutionnelle.”

Il est inconcevable d’appeler nos concitoyens à s’exprimer sur un projet précis de construction de réacteurs nucléaires sur le site de Penly, alors même que la place du nucléaire dans notre mix énergétique n’a fait l’objet d’aucun débat préalable. Le public va nécessairement se cantonner à ces seuls “EPR2” et sera ainsi privé d’une réflexion globale sur les choix énergétiques de la France.

Il est tout aussi inenvisageable que le Gouvernement puisse se contenter de l’organisation, sous sa responsabilité d’une simple concertation nationale sur l’énergie de quelques semaines, du 20 octobre 2022 au 22 janvier 2023.

Non seulement cette concertation intervient a posteriori des annonces ; elle est également loin d’offrir les mêmes garanties de neutralité, d’indépendance et d’inclusion que garantit un débat public conduit sous l’égide de la CNDP. Force est de constater que les questions posées et les informations données au public sont orientées, restreignent volontairement le champ des débouchés possibles, et ne permettent pas au public de comprendre l’ensemble des enjeux du nucléaire sur l’environnement. Les exigences internationales et constitutionnelles ne sont ainsi pas respectées, ainsi que la préconisation de la CNDP appelant bien à un débat public national (lettre de Mme la Présidente Chantal Jouanno adressée au Premier ministre le 21 décembre 2021).

Une saisine par les député-es justifiée et nécessaire

Ainsi si nous saluons toute entreprise visant à associer le public aux décisions environnementales, nous constatons néanmoins que l’exclusion de la PPE du champ du débat public, le resserrement du débat sur les seuls “EPR2” de Penly et la simple concertation annoncée par le gouvernement sur l’énergie sont insuffisants pour assurer un débat public **éclairant et utile** sur la place du nucléaire dans le mix énergétique de la France, choix démocratique majeur pour nos concitoyens et les générations futures.

Impact sur l’environnement ou l’aménagement du territoire

Il n’est pas forcément nécessaire de développer trop longuement les raisons liées à l’impact sur l’environnement, le climat et la biodiversité ainsi que l’aménagement du territoire justifiant la saisine au regard de l’article L. 121-10 du code de l’environnement. Le Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat (GIEC) a publié le 4 avril le troisième et dernier volet de son rapport d’évaluation sur l’évolution du climat consacré aux mesures d’atténuation du dérèglement climatique.

⁹ Alors que nombre de dispositions de la convention d’Aarhus sont d’effet direct: Depuis les décisions du Conseil d’Etat (06 juin 2007 Commune de Groslay, 19 novembre 2020 Commune de Val-de-Reuil et 15 novembre 2021 Association Force 5 et autres), les paragraphes 2 (information du public), 3 (délai raisonnable), 4 (participation dès le début de la procédure), 7 (possibilité de contribution par écrit) et 9 (information du public sur la décision prise) sont considérés par comme produisant des effets directs dans l’ordre juridique interne.

Le rapport se concentre sur les mesures (politiques, technologiques, financières, comportementales) à mettre en œuvre de toute urgence, dans tous les secteurs et à tous les échelons, pour réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES). Alors que les choix futurs et notamment la LPEC doivent nécessairement prendre en compte ces recommandations pour correspondre aux différents engagements pris par la France et notamment lors de la signature des Accords de Paris en 2015, il est évident que nombre de ces mesures à venir ont un impact important et parfois irréversible sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Outre les liens évidents entre énergie plus ou moins carbonée et climat, l'énergie et le développement notamment des énergies renouvelables sur l'aménagement du territoire, les questions soulevées quant à la place du nucléaire dans le mix énergétique sont nombreuses, structurantes et complexes, qu'il s'agisse du prix croissant de cette énergie, des questions relatives à l'indépendance énergétique alors que la France ne produit pas d'uranium, de la vulnérabilité de certaines centrales nucléaires aux conséquences du dérèglement climatique ou à des attaques terroristes, des difficultés de la filière à finaliser l'EPR Flamanville ou bien sûr du sujet des déchets radioactifs et du choix d'imposer aux générations futures la charge de gérer les conséquences de cette production.

Le texte adossé à la saisine parlementaire

Cette saisine parlementaire s'appuie sur le discours du Président de la République Emmanuel Macron prononcé à Belfort le 10 février 2022. Le discours est annexé à la saisine.

Le Conseil d'Etat, dans deux importants arrêts d'assemblée Société Fairvesta et Société Numéricable du 21 mars 2016, marque une évolution majeure relative à l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. En l'espèce, les requérants avaient déféré au juge administratif des actes adoptés par deux autorités de régulation, un communiqué et une délibération portant avis. Les deux actes étaient dépourvus de caractère contraignant et n'étaient, à ce titre, pas susceptibles de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Pourtant, le Conseil d'Etat va estimer que ces actes sont « de nature à produire des effets notables, notamment de nature économique, ou ont pour objet d'influer de manière significative sur les comportements des personnes auxquelles ils s'adressent ». Dès lors le droit "mou", c'est-à-dire les décisions ou actes dépourvus de caractère contraignant sont soumis au principe de légalité et ouverts au recours pour excès de pouvoir. Il s'agit de communiqués de presse ou de prises de positions d'autorités publiques, telles qu'un discours du Président de la République.

En ce sens, le prononcé du discours de Belfort constitue tant un document publié suffisamment en amont de la décision pour constituer un document recevable pour porter une saisine sur une réforme publique et au titre de l'article L.121-10 du code de l'environnement et tant un document avec une portée normative suffisante pour pouvoir asseoir la saisine.

Enfin les auteurs et autrices de cette saisine soulignent que le code de l'environnement, et en particulier son article L.121-10, ne peut pas être privé d'effet par une saisine rendue impossible à mettre en œuvre. La loi en serait privée d'effet. En effet la saisine portée par plus de 60 député-e-s doit être adossée à un texte. Ce texte ne peut pas être la loi, ni même le projet de loi du gouvernement puisque cela signifierait que la décision a été déjà entérinée. La seule alternative est alors de considérer les communiqués de presse, les annonces ou les discours des ministres ou du Président de la République. S'il était décidé que ces éléments - et alors que le Conseil d'Etat a reconnu l'effet normatif de certains actes de droit souple - étaient

irrecevables, nous serions face à une impasse juridique conduisant à l'incapacité totale des parlementaires. Le droit de l'environnement interne et international, dans le cadre de la Convention d'Aarhus sur la participation du public aux décisions environnementales, serait ainsi foulé au pied et son caractère effectif réduit à néant.

Budget

Au regard du budget de la Commission Nationale du Débat Public, il semble hors de propos d'envisager que la commission assume la charge de ce si nécessaire débat.

Les signataires de cette saisine considèrent qu'il revient à l'Etat d'assumer la charge financière que représente ce débat public.

Nous arguons en premier lieu du parallélisme des formes. Puisqu'en règle général c'est le porteur de projet qui supporte le coût - ou l'investissement - du débat, il revient à l'Etat et au gouvernement qui porte *in fine* le projet de loi LPEC de dégager les ressources exceptionnelles nécessaires pour garantir le débat public de qualité que chacun-e appelle de ses vœux, de sorte que la CNDP soit en mesure d'organiser correctement ce débat sans que cela ne grève excessivement son budget.

En second lieu, nous insistons sur la nécessaire portée normative de l'article L121-10 du code de l'environnement permettant à soixante député-es de saisir la CNDP. Il est en effet un principe que la loi doit être revêtue d'une portée normative et qu'elle ne peut être simplement déclarative et d'affichage. Ce principe est consacré au sommet de notre hiérarchie des normes par le Conseil constitutionnel. Dans une décision majeure du 29 juillet 2004 (décision n°2004-500 DC), le Conseil constitutionnel a censuré pour la première fois une disposition législative dont la portée normative était incertaine sur la base de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 ainsi que des normes de valeurs constitutionnelles relatives à l'objet de la loi.

Dans une période où le Président de la République lui-même appelle de ses vœux une nouvelle méthode et "un dialogue, massif et direct" pour résoudre le quotidien des Français-es, et alors que la population est très légitimement inquiète des possibles coupures et rationnement d'énergie cet automne, sans même parler de la vulnérabilité d'une grande partie de nos concitoyen-nes à l'égard du renchérissement de l'énergie, nous ne comprendrions pas que le public soit injustement privé d'un nécessaire débat sur la place du nucléaire dans le mix énergétique pour des raisons financières ou parce que le gouvernement aurait escamoté ce débat pour des raisons financières.

C'est la raison pour laquelle nous, député-es, saisissons la CNDP sur ce nécessaire débat public intitulé : **"Débat public relatif à la place du nucléaire dans le mix énergétique de demain"**.

Je vous saurai gré de nous faire connaître la décision de la CNDP au plus vite.

Veillez croire, Madame la présidente, en l'assurance de nos hommages respectueux.

Liste des député-es autrices et auteurs de la saisine :

Julien Bayou, député de la 5ème circonscription de Paris et Marie Pochon, députée de la 3ème circonscription de la Drôme

Christine Arrighi, députée de la 9ème circonscription de Haute-Garonne
Lisa Belluco, députée de la 1ème circonscription de la Vienne
Karim Ben Cheikh, député de la 9ème circonscription des Français établis hors de France
Cyrielle Chatelain, députée de la 2ème circonscription d'Isère
Charles Fournier, député de la 1ère circonscription d'Indre-et-Loire
Marie-Charlotte Garin, députée de la 3ème circonscription du Rhône
Jérémy Jordanoff, député de la 5ème circonscription d'Isère
Hubert Julien-Laferrrière, député de la 2ème circonscription du Rhône
Julie Laernoës, députée de la 4ème circonscription de Loire-Atlantique
Benjamin Lucas, député de la 8ème circonscription des Yvelines
Francesca Pasquini, députée de la 2ème circonscription des Hauts-de-Seine
Jean-Claude Raux, député de la 6ème circonscription de Loire-Atlantique
Sandra Regol, députée de la 1ère circonscription du Bas-Rhin
Eva Sas, députée de la 8ème circonscription de Paris
Sabrina Sebaihi, députée de la 4ème circonscription des Hauts-de-Seine
Aurélien Taché, député de la 10ème circonscription du Val d'Oise
Sophie Taillé-Polian, députée de la 11ème circonscription du Val-de-Marne
Nicolas Thierry, député de la 2ème circonscription de Gironde
Sébastien Peytavie, député de la 4ème circonscription de Dordogne
Sandrine Rousseau, députée de la 9ème circonscription de Paris
Nadège Abomangoli, députée de la 10ème circonscription de la Seine-Saint-Denis
Laurent Alexandre, député de la 2ème circonscription de l'Aveyron
Gabriel Amard, député de la 6ème circonscription du Rhône
Ségolène Amiot, députée de la 3ème circonscription de Loire-Atlantique
Farida Amrani, députée de la 1ère circonscription de l'Essonne
Rodrigo Arenas, député de la 10ème circonscription de Paris
Clémentine Autain, députée de la 11ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Ugo Bernalicis, député de la 2ème circonscription du Nord
Christophe Bex, député de la 7ème circonscription de Haute-Garonne
Carlos Martens Bilongo, député de la 8ème circonscription du Val d'Oise
Manuel Bompard, député de la 4ème circonscription des Bouches-du-Rhône
Idir Boumertit, député de la 14ème circonscription du Rhône
Louis Boyard, député de la 3ème circonscription du Val-de-Marne
Aymeric Caron, député de la 18ème circonscription de Paris
Sylvain Carrière, député de la 8ème circonscription de l'Hérault
Florian Chauche, député de la 2ème circonscription du Territoire de Belfort
Sophia Chikirou, députée de la 6ème circonscription de Paris
Hadrien Clouet, député de la 1ère circonscription de Haute-Garonne
Eric Coquerel député de la 1ère circonscription de Seine-Saint-Denis
Alexis Corbière, député de la 7ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Jean-François Coulomme, député de la 4ème circonscription de Savoie
Catherine Couturier, députée de la 1ère circonscription de la Creuse
Hendrik Davi, député de la 5ème circonscription des Bouches-du-Rhône
Sébastien Delogu, député de la 7ème circonscription des Bouches-du-Rhône
Alma Dufour, députée de la 4ème circonscription de Seine-Maritime

Karen Erodi, députée de la 2ème circonscription du Tarn
Martine Etienne, députée de la 3ème circonscription de Meurthe-et-Moselle
Emmanuel Fernandes, député de la 2ème circonscription du Bas-Rhin
Sylvie Ferrer, députée de la 1ère circonscription des Hautes-Pyrénées
Caroline Fiat, députée de la 6ème circonscription de Meurthe-et-Moselle
Perceval Gaillard, député de la 7ème circonscription de la Réunion
Raquel Garrido, députée de la 5ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Clémence Guetté, députée de la 2ème circonscription du Val-de-Marne
David Guiraud, député de la 8ème circonscription du Nord
Mathilde Hignet, députée de la 4ème circonscription d'Ile-et-Vilaine
Rachel Keke, députée de la 7ème circonscription de Val-de-Marne
Andy Kerbrat, député de la 2ème circonscription de Loire-Atlantique
Bastien Lachaud, député de la 6ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Maxime Laisney, député de la 10ème circonscription de Seine-et-Marne
Arnaud Le Gall, député de la 9ème circonscription du Val d'Oise
Antoine Léaument, député de la 10ème circonscription de l'Essonne
Elise Leboucher, députée de la 4ème circonscription de la Sarthe
Charlotte Leduc, députée de la 3ème circonscription de Moselle
Jérôme Legavre, député de la 12ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Sarah Legrain, députée de la 16ème circonscription de Paris
Muriel Lepvraud, député de la 4ème circonscription des Côtes-d'Armor
Pascale Martin, députée de la 1ère circonscription de Dordogne
Élisa Martin, députée de la 3ème circonscription d'Isère
William Martinet, député de la 11ème circonscription des Yvelines
Frédéric Mathieu, député de la 1ère circonscription d'Ile-et-Vilaine
Damien Maudet, député de la 1ème circonscription de Haute-Vienne
Marianne Maximi, députée de la 1ère circonscription du Puy-de-Dôme
Manon Meunier, députée de la 3ème circonscription de Haute-Vienne
Jean-Philippe Nilor, député de la 4ème circonscription de Martinique
Danièle Obono, députée de la 17ème circonscription de Paris
Nathalie Oziol, députée de la 2ème circonscription d'Hérault
Mathilde Panot, députée de la 10ème circonscription de Val-de-Marne
François Piquemal, député de la 4ème circonscription de Haute-Garonne
Thomas Portes, député de la 3ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Loïc Prud'homme, député de la 3ème circonscription de Gironde
Adrien Quatennens, député de la 1ère circonscription du Nord
Jean-Hugues Ratenon, député de la 5ème circonscription de la Réunion
Sébastien Rome, député de la 4ème circonscription de l'Hérault
François Ruffin, député de la 1ère circonscription de la Somme
Aurélien Saintoul, député de la 11ème circonscription des Hauts-de-Seine
Michel Sala, député de la 5ème circonscription du Gard
Danielle Simonnet, députée de la 15ème circonscription de Paris
Ersilia Soudais, députée de la 7ème circonscription de Seine-et-Marne
Anne Stambach-Terreoir, députée de la 2ème circonscription de Haute-Garonne
Bénédicte Taurine, députée de la 1ère circonscription de l'Ariège
Andrée Taurinya, députée de la 2ème circonscription de Loire
Matthias Tavel, député de la 8ème circonscription de Loire-Atlantique
Aurélie Trouvé, députée de la 9ème circonscription de Seine-Saint-Denis
Paul Vannier, député de la 5ème circonscription du Val d'Oise
Léo Walter, député de la 2ème circonscription des Alpes-de-Haute-Provence

Mickaël Bouloux, député de la 8e circonscription d'Ille-et-Vilaine
Arthur Delaporte, député de la 2^e circonscription du Calvados
Stéphane Delautrette, député de la 2e circonscription de Haute-Vienne
Iñaki Echaniz, 4^e circonscription des Pyrénées-Atlantiques
Olivier Faure, député de la 11e circonscription de Seine-et-Marne
Chantal Jourdan, 1^{re} circonscription de l'Orne du PS
Fatiha Keloua Hachi, 8e circonscription de la Seine-Saint-Denis
Gérard Leseul, député de la 5^e circonscription de la Seine-Maritime
Christine Pirès-Beaune, députée de la 2e circonscription du Puy-de-Dôme
Dominique Potier, député de la 5^{ème} circonscription de Meurthe-et-Moselle
Claudia Rouaux, députée de la 3e circonscription d'Ille et Vilaine
Cécile Untermaier, députée de la 4e circo Saône et Loire
Boris Vallaud, député de la 3e circonscription des Landes
Paul Molac, député de la 4e circonscription du Morbihan
Philippe Naillet, député de la 1^{ère} circonscription de la Réunion
Hubert Ott, député de la 2^{ème} circonscription du Haut-Rhin